

Prof. Dr. Dr. hc. Reinhard Wiesner

Prof. Dr. Bernd Schlüter



**Jugendarbeit in Berlin stärken -
Gesetzliche Standards und eine bessere Finanzierung**

**Vorschlag für eine Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und
Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) Berlin**

G u t a c h t e n

im Auftrag des Landes Berlin,

vertreten durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

Endfassung Stand 04.07.2016

I. Problemstellung

Die Jugendarbeit und die Förderung der Jugendverbände zählen zu den klassischen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Die Jugendarbeit ist auf Bundesebene im SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - als Leistung der Jugendhilfe geregelt (§§ 11, 12 SGB VIII). Sie zielt darauf ab, der Jugend Möglichkeiten der Freizeit, der Entwicklung, der Gestaltung und der Begegnung zu sichern. Es handelt sich um ein Arbeitsfeld, das auf **Autonomie, Partizipation, Persönlichkeitsentwicklung, soziale Kompetenz, Bildung, Integration sowie künftig auch stärker auf Inklusion** ausgerichtet ist und in diesem Zusammenhang auch präventive Wirkung entfaltet.

Kennzeichnend für die Jugendarbeit sind

- die **Freiwilligkeit der Teilnahme an den einzelnen Veranstaltungen**
- die **Vielfalt der Träger, Methoden und der Inhalte**
- die **altersspezifische Gliederung und**
- die **Orientierung an den Lebenswelten der jungen Menschen.**

Das Spektrum umfasst u. a. Angebote zur Förderung der sozialen, der politischen und der kulturellen Bildung sowie die geschlechtsspezifische Arbeit mit Mädchen und Jungen.

Die Angebote müssen insbesondere darauf ausgerichtet sein

- jungen Menschen als „Werkstätten der Demokratie“ demokratische und rechtsstaatliche Grundwerte zu vermitteln,
- junge Menschen bei der Entwicklung eines Leitbildes für ein erfülltes, gemeinschaftsfähiges Leben in dieser Gesellschaft zu fördern,
- junge Menschen in ihrer geistigen, sozialen und körperlichen Entwicklung zu fördern, vor Gefährdungen zu schützen und die Resilienz von Heranwachsenden gegen solche Gefährdungen zu stärken,
- Solidarität und Toleranz in internationalen und interkulturellen Begegnungen auf der Grundlage der europäischen Kultur- und Wertegemeinschaft zu fördern,
- Teilhabe und kreative Beteiligung in Projekten und Einrichtungen der Jugendarbeit und in allen Bereichen der Lebenswelt von jungen Menschen zu ermöglichen und
- die Jugendlichen zu unterstützen, sich ihre gegenwärtige und künftige Lebenswelt durch Kenntnisse der regionalen Kultur, Natur, Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Ge-

schichte und einen verantwortlichen Umgang mit Medien, Informationen und dem Konsumangebot zu erschließen.

Eine besondere Rolle kommt dabei der **Jugendverbandsarbeit** zu, weil dort der Selbstorganisation, gemeinschaftlichen Gestaltung und Mitverantwortung für das Handeln in der Gruppe besondere Bedeutung zugemessen wird. Jugendverbände werden als Orte betrachtet, an denen selbstbestimmtes Handeln möglich ist und Formen der Mitwirkung und Mitentscheidung altersentsprechend erprobt werden können.

Gerade mit Blick auf die aktuelle Debatte um die **Integration von zugewanderten und geflüchteten Menschen** und die Bedrohung durch rassistisch, politisch und religiös motivierten Radikalismus ist es für den sozialen und kulturellen Zusammenhalt der Gesellschaft sowie ihre künftige demokratische Entwicklung mitentscheidend, dass Kinder und Jugendliche frühzeitig Erfahrungen mit Gleichaltrigen machen, die nicht der eigenen sozialen Gruppe angehören. Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendverbände ermöglichen und fördern genau diese Begegnung junger Menschen mit unterschiedlichem sozialen und kulturellen Hintergrund sowie die Sicherung gemeinsamer Werte und Bildungsgüter. Damit leistet die Jugendarbeit einen wichtigen Beitrag zum Erwerb interkultureller Kompetenz, zur Fähigkeit Konflikte friedlich zu lösen und zur Stärkung von Alltagsdemokratie.

Jugendarbeit ist der einzige institutionell und staatlich geförderte Ort, an dem Kinder und Jugendliche **eigenständig gestaltbare und auslotbare Erfahrungsräume** nutzen können, in denen nicht Erwachsene mit ihren Erwartungen Orientierungspunkte bilden und in denen eine Lernkultur vorherrscht, die auf die Erfahrungen des täglichen Lebens setzt und so **nachhaltige Wirkung für Bildungsprozesse** entfaltet.¹ Die Jugendarbeit birgt außerdem Potenziale, um Einzelfallhilfen zu entlasten.²

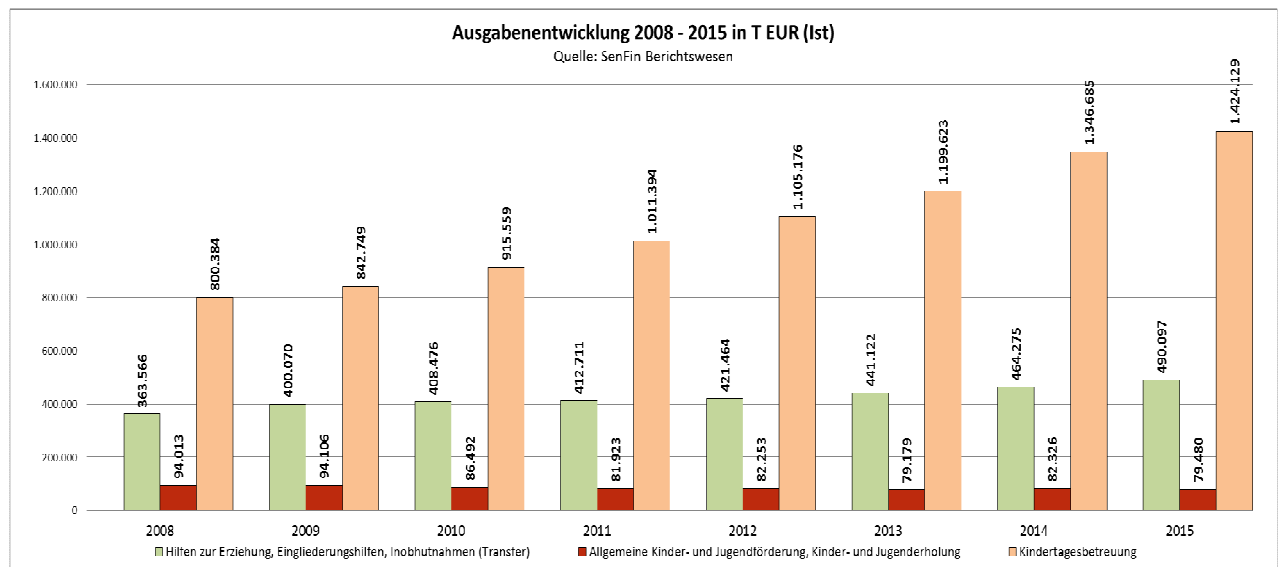
Die Intensität der Förderung der Jugendarbeit hängt stärker als bei andere Jugendhilfeleistungen von der örtlichen politischen Ausrichtung und der kommunalen Finanzlage ab. Die **gesetzlichen Vorgaben enthalten entweder keine individuellen Rechtsansprüche oder Infrastrukturvorgaben sind zu unbestimmt** formuliert, um eine gerichtliche Durchsetzung von Standards und damit auch ein höheres politisches

¹ Vgl. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe AGJ: „Kinder- und Jugendarbeit unter Gestaltungsdruck. Zur Notwendigkeit, Angebote der Kinder- und Jugendarbeit zu erhalten und weiterzuentwickeln“ (24./25.11.2011)

² AGJ, Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken, 2013, S. 6.

Gewicht zu ermöglichen. In Berlin tritt noch das besondere Verhältnis zwischen gesamtstädtischer Ebene und den Bezirken als weitere Problematik hinzu. In dieser Gesamtlage haben die einklagbaren Einzelfallhilfen oft eine vorrangige Bedeutung gegenüber der Jugendarbeit.

In Berlin haben sich die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, für Kindertagesbetreuung und für die Jugendarbeit gegenläufig entwickelt. Von 2008 bis 2015 erhöhten sich die Ausgaben für den Bereich Hilfen für Erziehung und Eingliederungshilfe von ca. 360.000 auf 490.000 TEUR und die Kita-Ausgaben von 800.000 auf 1.420.000 TEUR. Im gleichen Zeitraum verringerten sich aber die Ausgaben für die allgemeine Kinder- und Jugendförderung inkl. Jugendarbeit von 94.000 auf 79.000 TEUR.



Zur Stärkung und Sicherung der Jugendarbeit in der Zukunft bedarf es zunächst einer Analyse der bisherigen rechtlichen Grundlagen, um sodann Vorschläge für verbindlichere und verbesserte Standards entwickeln zu können.

Jugendarbeit wird als Leistung der Jugendhilfe in § 11 SGB VIII lediglich mit grundlegenden Zielen und Schwerpunkten beschrieben, **Inhalt und Umfang der Aufgaben von Jugendarbeit** werden dagegen nicht näher definiert. Um die Potentiale der Jugendarbeit aber tatsächlich nutzen zu können, kommt der **Wahrnehmung der Gesamtverantwortung** der öffentlichen Jugendhilfe vor Ort für die Erfüllung der einzelnen im SGB VIII geregelten Aufgaben (§ 79 SGB VIII) besondere Bedeutung zu. Im Hinblick auf die **Umsetzung** der im SGB VIII geregelten Aufgaben in Berlin ist die be-

sondere verfassungsrechtliche Situation eines Stadtstaates zu berücksichtigen. So ist einerseits das Land Berlin (nach außen) örtlicher und überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Intern wird die Wahrnehmung der Aufgaben des örtlichen Trägers im Wesentlichen den Bezirken, die des überörtlichen Trägers der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung (Landesjugendamt) zugewiesen (§ 33 Absatz 1 AG KJHG). Die Senatsverwaltung nimmt schon nach geltendem Recht die gesamtstädtischen Aufgaben des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (Leitungsaufgaben) wahr (§ 36 AG KJHG, Nr. 15 Absatz 1 ZustKat AZG). Der umfassenden **Gesamtverantwortung des Landes für ein bedarfsgerechtes Angebot** steht eine **weitgehende Autonomie der Bezirke** im Rahmen einer Aufgabenerfüllung nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung (Art. 66 Absatz 2 Satz 1 VvB, § 2 Absatz 1 BezVG) gegenüber, die ihren besonderen Ausdruck in der Zuweisung von Globalsummen zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung aller ihnen übertragenen Aufgaben findet (Art. 85 Absatz 2 VvB). Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung und eine restriktive Haushaltspolitik auf Landesebene wirken sich in besonderer Weise bei der Erfüllung von solchen gesetzlich geregelten Aufgaben aus, die nicht als einklagbare subjektive Rechte ausgestaltet sind, sondern nur objektivrechtliche Verpflichtungen enthalten und im Hinblick auf ihre bedarfsgerechte Erfüllung vor Ort konkretisiert werden müssen. Dies bedeutet im Hinblick auf das Feld der Jugendarbeit, dass die zur Erfüllung der Gesamtverantwortung für die Bereitstellung entsprechender Angebote notwendigen Mittel häufig nicht im ausreichenden Maße zur Verfügung stehen.

Eine stärkere **gesamtstädtische und bezirkliche Zweckbindung des Globalsummenhaushalts hinsichtlich der gesetzlichen näher formulierten Ziele der Jugendarbeit** hätte sowohl politische wie auch rechtliche Konsequenzen für die Finanzierung dieser Aufgabe. Der Haushaltsgesetzgeber ist verpflichtet, den Bezirken eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten, die ihnen die Aufgabenerfüllung ermöglicht (Korbmacher in Driehaus, Art. 85 VvB Rn. 19 mit weiteren Verweisen). Der den Bezirken verbleibende Spielraum für die Erfüllung solcher Aufgaben, die nach Art und Maß nicht vorgegeben sind, richtet sich allerdings nach den konkreten finanziellen Möglichkeiten des Landes Berlin und kann auf ein Minimum reduziert werden (Korbmacher in Driehaus Art. 85 VvB Rn. 19). Folglich stellt eine Reform der landesrechtlichen Grundlagen auch eine Chance für die Bezirke dar, eine bessere finanzielle Grundlage für ihren Aufgabenbereich Jugendarbeit zu erhalten, um ein bedarfsgerechtes Angebot vor Ort zu gewährleisten und damit das latente fachliche und

fachpolitische Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch der Träger der freien Jugendhilfe, den Fachkräften der Jugendamtsverwaltung und dem Jugendhilfeausschuss vor Ort aufzulösen.

Insgesamt sollten auch vorhandene sowie neu zu schaffende **Möglichkeiten der gesamtstädtischen Steuerung** dazu genutzt werden, um der Verpflichtung zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots auch im Bereich der Jugend- und Jugendverbandsarbeit gerecht zu werden.

II. Lösungsansatz

Für die Entwicklung von Lösungen sind u. a. **verfassungsrechtliche, haushaltsrechtliche und sozialrechtliche sowie verfahrenstechnische, politische und finanzielle Aspekte** zu berücksichtigen.

Für die Implementierung zentraler Regelungen und wirksamer Instrumente zur Stärkung der Jugendarbeit im Land Berlin bietet die **bisherige Gesetzeslage keine ausreichende und sichere Grundlage**. Für eine Verbesserung der Förderung der Jugendarbeit müssen Veränderungen sowohl auf bezirklicher wie auch auf gesamtstädtischer Ebene wirksam werden. Rechtliche Veränderungen müssen jedoch mit einer ausreichenden Finanzausstattung einhergehen.

Die bisherige Regelung in § 45 Absatz 2 Satz 4 AG KJHG, wonach mindestens **10% des Jugendhilfebudgets** auf die Jugendarbeit entfallen müssen, ist einer achtenswerten Motivation zu verdanken, hat aber nicht die erwartete Wirkung erzielt und sollte daher durch verbindliche qualitative und quantitative Standards für die Jugendarbeit ersetzt werden. Die 10%-Regelung hat im Übrigen wenig mit dem realen Bedarf zu tun. Sie definiert relative Finanzmittel, aber nicht konkrete Angebotskapazitäten oder inhaltliche Schwerpunkte.

Für die Entwicklung von Lösungen sind u. a. **verfassungsrechtliche, haushaltsrechtliche und sozialrechtliche sowie verfahrenstechnische, politische und finanzielle Aspekte** zu berücksichtigen. Es bedarf klarer Regeln für die Aufstellung der Standards, für die Herstellung rechtlicher Verbindlichkeit und für eine angemessene Berücksich-

tigung im Rahmen des Haushaltsaufstellungs- und bewirtschaftungsverfahrens. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie gesamtstädtische Vorgaben in der konkreten Jugendarbeit der Bezirke und angesichts der Globalsummensystematik wirksam werden können.

Bereits das geltende **Verfahren bei der Aufstellung des Landeshaushaltes** bietet entsprechende Ansatzpunkte. Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft im Rahmen der Landeshaushaltsordnung die Bezirkshaushaltsplanentwürfe darauf, ob die Globalsummen eingehalten und Rechtsvorschriften sowie Auflagen und Leitlinien beachtet worden sind. Änderungen im Zahlenwerk werden bei dieser Prüfung nicht vorgenommen. Der Senat unterrichtet jedoch das Abgeordnetenhaus über das Ergebnis der Prüfung (§ 29 Absatz 3 Satz 2 LHO) und teilt ggf. von ihm für erforderlich gehaltene Änderungen mit (z. B. Erfüllung von Auflagen). Soweit also der Senat durch Gesetz ermächtigt ist, bestimmte übergeordnete oder gesamtstädtische Ziele im Haushalt umzusetzen oder er im Sinne einer Rechtsaufsicht gesetzliche Pflichten für verletzt hält, ist so der verfahrenstechnische Weg beschrieben, um abweichende bezirkliche Planansätze zu korrigieren.

Die Ausführung der bezirklichen Teile des Haushaltsplans ist grundsätzlich Sache der Bezirke, ist aber nach allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen an Recht und Gesetz gebunden und gem. § 4 Absatz 2 BezVG an den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auszurichten. Folglich können die Bezirke sowohl in der Haushaltsplanung wie auch in der Haushaltsführung an **gesetzlich begründete Rahmenvorgaben gebunden** werden. Die bezirkliche Freiheit, über Globalsummen zu verfügen, kann und sollte in einen sinnvollen Ausgleich mit übergeordneten Zielen des SGB VIII und der gesamtstädtischen Jugendpolitik gebracht werden.

Ansätze für verbindliche, gesamtstädtische Rahmenvorgaben zur Stärkung der bezirklichen Jugendarbeit stellen neben der Haushaltshoheit des Landes Berlin **die gesamtstädtischen Zuständigkeiten** dar. Berlin ist Land, Gemeinde und Gemeindeverband.³ Die Bezirke besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind keine selbständigen Gemeinden (Driehaus in Driehaus Art. 1 VvB Rn. 4). Die Haushaltsordnung fordert bei der Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne die Berücksichtigung der Zielvor-

³ (Art. 1 und Art. 3 II Berliner Verfassung - VvB; Pfennig, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 2000 vor Art. 85, Rn. 1 ff. (S. 554 ff). D)

stellungen des Senates und des Abgeordnetenhauses (§ 26a Absatz 2 Satz 2 LHO). Die Dispositionsfreiheit hinsichtlich der Mittelverwendung kann durch den Haushaltsplan selbst und durch Gesetz gem. den Haushaltsgrundsätzen eingeschränkt werden. Die gesetzliche Einschränkung erfährt ihre verfassungsrechtliche Grenzen dort, wo der Haushaltsgesetzgeber in seiner Dispositionsfreiheit geschützt ist (Korbmacher in Driehaus (VvB Art. 85 Rn. 6). Der allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgrundsatz erfordert für eine wirksame Einschränkung der Autonomie der Bezirke eine **ausreichend konkrete gesetzliche Grundlage für Vorgaben für die bezirkliche Jugendarbeit**.

Die Bezirke unterliegen bereits jetzt gesetzlichen **Bindungen u. a. auf Grundlage des Jugendhilferechts**. Da sie (intern) die Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugendhilfe wahrnehmen (§ 33 Abs.1 Satz 2 AG KJHG), gelten für sie alle diese betreffenden rechtlichen Verpflichtungen. Die dem Land Berlin (nach außen) obliegende Gewährleistungsverpflichtung für ein bedarfsgerechtes Angebot (§ 33 Absatz1 Satz 1 i. V. mit § 45 Absatz 2 AG KJHG) muss deshalb auch im Innenverhältnis zu den Bezirken Wirksamkeit entfalten, weil sonst eine rechtmäßige Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben nicht sichergestellt werden kann. Die dem Land Berlin bundesrechtlich obliegende Gewährleistungspflicht (§ 79 SGB VIII) begrenzt deshalb die Globalsummenhoheit der Bezirke. Rechtsverbindlich geregelte Standards **verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Globalsummenzuweisung der Haushaltsmittel für die Bezirke**.

Zur Erfüllung **der Planungsverantwortung und der Gewährleistungsverpflichtung nach § 79 SGB VIII** für das Land Berlin enthält bereits jetzt **§ 45 Absatz 1 AG KJHG Vorgaben für die Hauptverwaltung**. Danach hat die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung durch Standardvorgaben darauf hinzuwirken, dass die Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe so ausgestattet werden, dass sie geeignet sind, ihr Leistungsziel zu erreichen. Die Vorschrift bezieht sich aber dem Wortlaut nach bisher eher auf die Ausstattung vorhandener Einrichtungen, nicht direkt auf qualitative und qualitative Standards für die bezirkliche Gestaltung der Jugendarbeit im Ganzen. Auch sind die rechtliche Verbindlichkeit und die Wirkung auf die Haushaltsaufstellung offenbar begrenzt, so dass dieses Instrument bis heute keine deutlichen Wirkungen erzielen konnte.

Die Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII umfasst die Gewährleistung dafür, dass „die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.“ Sie bezieht sich damit auf das Angebot, das **zur Erfüllung der Gesamtverantwortung** zur Verfügung stehen muss. Dieses ist allerdings bisher in §6 AG KJHG nur sehr abstrakt beschrieben.

Die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für zentrale Rahmenvorgaben („Leitungsaufgaben“) folgt bereits aus der Zuständigkeitsordnung des Jugendhilferechts (§ 33 Absatz1 Satz 1 AG KJHG). Die Senatsverwaltung nimmt (auch intern) nicht nur die überörtlichen Aufgaben des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe i.S. des SGB VIII wahr (§ 33 Absatz1 Satz 2 AG KJHG) sondern auch die **gesamstädtischen Aufgaben** des örtlichen Trägers der Jugendhilfe (§ 36 AG KJHG). Bisher fehlt es aber u. a. an konkreten gesetzlichen Grundlagen und Verfahren, welche die Wahrnehmung dieser Kompetenz ermöglichen.

Die gesetzlichen Vorgaben zur **Jugendhilfeplanung gem. §§ 41 und 42 AG KJHG** bieten selbst keinen geeigneten Ansatz zur Erstellung und Umsetzung gesamstädtischer Rahmenvorgaben. Letztere müssen aber für die Jugendhilfeplanung eine Verbindlichkeit erlangen, um zu kohärenten Ergebnissen zu gelangen.

Die Sicherstellung bedarfsgerechter Angebote der Jugendarbeit einschließlich der Förderung der Jugendverbandsarbeit muss demnach über eine **Änderung des AG KJHG erfolgen**, welche zunächst an der Präzisierung der Leistung „Jugendarbeit“ (§ 6 AG KJHG) anhand qualitativer und quantitativer Standards ansetzt, eine Verordnungsermächtigung enthält und in jeder Legislaturperiode zur Aufstellung eines Landesplanes zur Förderung der Jugendarbeit sowie entsprechender Pläne auf Bezirksebene verpflichtet.

Das vorliegende Modell sieht vor, auf gesamstädtischer Ebene auf Grundlage des geänderten Gesetzes **Standards für die Angebote der bezirklichen Jugendarbeit in einer Rechtsverordnung** festzulegen, welche die Grundlage für die Aufstellung des Landesjugendförderplans und der bezirklichen Jugendförderpläne bilden. Die Verordnung soll mittelfristige jugendpolitische Ziele sowie **qualitative und quantitative**

Standards und Vorgaben für gesamtstädtische Maßnahmen enthalten, wie sie teilweise schon bisher im AG KJHG angelegt sind. Die qualitativen Standards sind aus den gesetzlichen Zielen der Jugendarbeit und aus aktuellen Herausforderungen abzuleiten. Die quantitativen Ziele sollten sich maßgeblich an der Zahl der jungen Menschen in den Bezirken orientieren.

Diese Standards beziehen sich sowohl strukturell auf die **Anzahl der Angebote in Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen, Erholungsmaßnahmen oder Mobiler Jugendarbeit in den Bezirken als auch auf ihre personelle und sächliche Ausstattung**. Die Regelung in einer Rechtsverordnung soll bewirken, dass die Bezirke auch in der Jugendhilfeplanung, in der Haushaltsplanung und bei der Bereitstellung der Mittel und der Förderung der freien Träger in der notwendigen Weise an die Vorgaben gebunden sind. Die **konkrete Ausgestaltung** dieser Standards ist eher eine **fachliche, fachpolitische und haushaltspolitische als eine juristische Frage**. Insofern können konkrete Standards hier nicht vorgestellt werden, sondern sind Gegenstand eines eigenen Prozesses.

Der neu zu schaffende **Landesjugendförderplan** soll auf der Grundlage des Gesetzes und der in der Verordnung konkretisierten Standards insbesondere aktuelle Herausforderungen, inhaltliche Schwerpunkte und ggf. weitere Konkretisierungen enthalten. Zur Sicherung der fachlichen Qualität sowie der demokratischen und öffentlichen Beteiligung sollte der Landesjugendförderplan auf Vorschlag der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung **vom Abgeordnetenhaus beschlossen** werden. Ein solcher Beschluss verschafft diesem Instrument eine starke demokratische Legitimation, er setzt eine geeignete politische Diskussion und Beteiligung voraus und würde sich mindestens indirekt auf die Höhe der betreffenden Haushaltsmittel auswirken. Da eine reine Entschließung des Abgeordnetenhauses keine Rechtswirkungen für die Bezirke entfaltet, muss gesetzlich bestimmt werden, dass die Bezirke die Vorgaben des Landesjugendförderplans bei der Aufstellung der bezirklichen Jugendförderpläne einzuhalten haben.

Die **bezirklichen Jugendförderpläne** setzen dann bezogen auf die aktuelle Wahlperiode auf der Grundlage der normativen Vorgaben und des Landesjugendförderplans konkrete bezirksspezifische Schwerpunkte.

Die gesamtstädtischen und daraus folgend die bezirklichen Jugendförderpläne sind jeweils so rechtzeitig zu entwickeln, dass sie **bei der Aufstellung der Bezirkshaushaltsplanentwürfe** und vor der Verabschiedung des Landeshaushaltes vorliegen und Berücksichtigung finden können. Finanziell abgesicherte Angebote und Leistungen der Jugendarbeit eröffnen den Bezirken darüber hinaus erhebliche Möglichkeiten, die Grundsätze der bezirklichen Selbstverwaltung in diesem Feld verstetigt zu realisieren und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Träger und den Trägern der freien Jugendhilfe fachlich auszubauen.

Der **Haushaltsplan des Landes** sollte die für die Erfüllung der Standards erforderlichen Kosten der Bezirke beinhalten und festlegen, dass sie für diesen Zweck eingesetzt werden. Dies entspricht der rechtlichen Ausgangslage: Die Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe steht grundsätzlich nicht unter dem Vorbehalt des Haushaltsplans, sondern umgekehrt steht der Haushaltsplan unter dem Vorbehalt der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung nach Maßgabe von § 79 Abs. 2 SGB VIII (Kunkel in FK-SGB VIII § 79 Rn. 19 m.w.N) sowie der dazu erlassenen Rechtsvorschriften.

Die Befassung des Abgeordnetenhauses und eine geeignete **Beteiligung der relevanten Akteure wie des Landesjugendhilfeausschusses, des Rates der Bürgermeister, der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände** können die erforderliche demokratische Legitimation, Akzeptanz, Transparenz und Öffentlichkeit befördern und unterstreichen die Bedeutung dieses in den vergangenen Jahren vernachlässigten Politikfeldes.

Die **Bezirke** und deren Jugendhilfeausschüsse **werden** durch das geänderte AG-KJHG, die Verordnung über die Ausgestaltung der Jugendarbeit, den Landesjugendförderplan sowie durch ein den Standards entsprechendes Haushaltsgesetz gesetzlich **verpflichtet und in Stand gesetzt, diese Standards in eigenen Jugendförderpläne bezirksspezifisch umzusetzen**. Erfüllen die Bezirkshaushaltspläne die Standards nicht, so ist dies durch die **Bezirksaufsicht des Senats** und die **Korrekturverfahren bei der Aufstellung des Haushaltsplanes** zu berichtigen. Entspricht der jeweilige Bezirkshaushaltsplanentwurf nicht den Standards, so wird die Senatsverwaltung nach den Regeln der Landeshaushaltsordnung dem Abgeordnetenhaus mitteilen, dass der Entwurf insoweit rechtswidrig ist. Mit diesem Instrument wird Einfluss auf die Aufstellung des Landeshaushaltes und der Bezirkshaushalte genommen, wobei die Souveränität des Haushaltsgesetzgebers nicht tangiert ist. Dieses Modell erzeugt **keinen Zwiespalt**

zwischen der Einhaltung der Standards und der Haushaltsplanung, weil die für bezirkliche Jugendarbeit geplanten Finanzmittel die Einhaltung der festgelegten Standards vorsehen. In der Praxis dürften schon bei der Definition der Standards in Form der Gestaltung der Verordnung die haushaltspolitischen Folgen zu berücksichtigen und politisch sowie in der Senatsabstimmung abzusichern sein.

Ermöglicht der Landeshaushalt nicht die Einhaltung der Standards, so wird die öffentliche und politische Verantwortung dafür beim Abgeordnetenhaus und der jeweiligen Regierungsmehrheit liegen. Soweit die bezirklichen Jugendförderpläne nicht den Standards entsprechen, sollte die zuständige Senatsverwaltung dies im Wege der bestehenden Bezirksaufsicht korrigieren. Dabei handelt es sich um die **gewöhnlichen Instrumente der Bezirksaufsicht**, welche sich im vorliegenden Fall auf die Aufstellung der bezirklichen Jugendförderpläne und auf Beschlüsse zu ihrer Durchführung richten könnten. (§§ 9 ff. des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes des Landes Berlin).

Die **Höhe der zusätzlich zu den Produktbudgets der Globalsumme zur Verfügung zu stellenden finanziellen Mittel** muss verhandelt werden. Anhaltspunkte bieten u. a. der Rückgang der produktbezogenen Ausgaben für die bezirkliche Jugendarbeit 2008 bis 2015 i.H.v. ca. 15 Mio. EUR, die Forderung der für Jugend zuständigen Bezirksstadträte*innen nach ca. 14 Mio. EUR, die wachsende Stadt und die Preis- und Tarifentwicklung. Zusätzlich können die Finanzmittel eingesetzt werden, die bislang auf Landesebene für Projekte mit bezirklichem Wirkungsbereich aufgewendet werden. Inhaltliche Vorgaben, die gegenwärtig mit diesen Mitteln umgesetzt werden, sollen künftig durch den Landesjugendförderplan erfolgen.

Voraussetzung für die Umsetzung ist, dass der Landeshaushalt einen deutlichen Schwerpunkt im Bereich der Jugendarbeit setzt. **Als Finanzierungsperspektive sollte an 4 Jahre gedacht** werden, was 2 Doppelhaushalten entspricht.

Bisher sind gesetzliche Verpflichtungen im Bereich der Jugendarbeit oft nur unzureichend umgesetzt worden, weil sie möglicherweise keine Priorität der Haushaltsplanung bildeten, zu unkonkret geregelt sind, nicht als individuelle Rechtsansprüche der Jugendlichen ausgestaltet sind oder weil das Spannungsfeld zwischen der objektivrechtlichen Verpflichtungen und Infrastrukturangeboten nicht überwunden werden konnte. Daher sollte im Zusammenhang mit der Vorgabe quantitativer und qualitativer Standards auch die **Einführung einer Verbandsklage** näher geprüft werden. Da-

mit Würde für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe rechtliches und politisches Neuland betreten werden. Eine umfassende Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung dieses Instruments war im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich. Daher sollen im Folgenden nur einige Hinweise gegeben werden.

Die Verbandsklage stellt eine Rechtsschutzmöglichkeit dar, die in den letzten Jahren z. B. im Naturschutz-, im Umweltbereich und im Sozialrecht (§ 63 SGB IX) an Boden gewonnen hat und auch durch Landesrecht etabliert werden kann.

Subjekt einer solchen Klagebefugnis könnten alle anerkannten Verbände sein, welche satzungsgemäß die Jugendarbeit und die Jugendpolitik zu ihrer besonderen Aufgabe machen wie etwa der **Landesjugendring, seine Mitglieder sowie die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege**. Zu beachten ist dabei u. a., dass die Grundsätze der Gleichbehandlung nach Art. 3 GG gewahrt werden.

Die entsprechenden Verbände erfüllen dabei möglicherweise die Funktion einer "betroffenen Öffentlichkeit".⁴ Grundsätzlich liegt dem deutschen Verwaltungsprozessrecht das System des Individualrechtsschutzes zugrunde. Gemäß § 42 Absatz 2 VwGO ist nur derjenige klagebefugt, der geltend macht, durch den Verwaltungsakt in eigenen Rechten (subjektiv-öffentliches Recht) verletzt zu sein. Mangels eines konkreten individuellen Anspruchs des einzelnen Jugendlichen auf Jugendfreizeitangebote und mangels eines Verbandsklagerechts konnten die kommunalen Gebietskörperschaften bzw. die Länder in dem betreffenden Politikfeld bisher nicht einer gerichtlichen Überprüfung unterworfen werden. Eine Verbandsklage für Träger der freien Jugendhilfe, die in der Jugendarbeit wirken, kann sowohl die Interessen der jungen Menschen wie auch das Gemeinwohlinteresse an substanzieller Jugendarbeit bündeln. Rechtlich näher geprüft werden müsste u. a., ob eine etwaige Wahrnehmung eigener Interessen der Verbände neben der Verfolgung der Interessen der Jugend und des Gemeinwesens zulässig ist oder ob sich die Verbandsklagemöglich-

⁴ BVerwG 7 C 21.12: "Weder das Unionsrecht noch Art. 9 Abs. 3 AK verlangen jedoch, jedem Umweltverband ein Recht auf Einhaltung der zwingenden Vorschriften bei Aufstellung eines Luftreinhalteplans zu gewähren. Umweltverbände können - nicht anders als natürliche Personen - Träger von materiellen subjektiven Rechten nur sein, wenn sie Teil nicht nur der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind. Als „betroffene Öffentlichkeit“ definieren Art. 2 Nr. 5 AK und - für die Umweltverträglichkeitsprüfung - inhaltlich entsprechend Art. 3 Nr. 1 RL 2003/35/EG die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse (siehe auch Art. 2 Abs. 3 RL 2003/35/EG). Diese Vereinigungen sollen sich die öffentlichen Belange des Umweltschutzes zum eigenen Anliegen machen können."

keit strikt auf Interessen der Allgemeinheit beziehen muss.⁵ Im Bereich des Naturschutzes sind weder nach Rechtsprechung des EUGH noch des Bundesverwaltungsgerichts solche multiplen Interessenlagen näher problematisiert worden. Im Gegenteil deuten sowohl jüngste Entwicklungen im Europarecht wie auch eine grundlegende Änderung der Auslegung der Klagebefugnis des § 42 VwGO durch das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass die Frage, ob (auch) individuelle Rechte verletzt sein können, an Bedeutung verliert und eine Klagebefugnis nach VwGO bereits immer dann besteht, wenn europäisches oder deutsches Recht bestimmten Verbänden Klagebefugnisse bzw. bestimmte gesellschaftliche Funktionen einräumen. Eine solche Rechtsgrundlage wäre im AG KJHG zu schaffen.⁶ Allerdings müssten die Verbände - wegen unterschiedlicher Kontrolldichte der Gerichte⁷ - dann ggf. darlegen, ob sie im jeweiligen Verfahren die Verletzung eigener Rechte oder die Rechte der Allgemeinheit geltend machen.

Die Verbandsklage bezieht sich bisher **überwiegend auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte bzw. Planfeststellungsbeschlüsse**. Gegenstand der Klage könnte demnach ggf. auch der Beschluss über den bezirklichen Jugendförderplan (Anfechtungsklage) sein. Hier käme es u.a. auf die Ausgestaltung und Rechtsnatur eines solchen Beschlusses an. Die Klage könnte etwa darauf abzielen, festzustellen, dass bezirkliche Jugendförderpläne nicht den Vorgaben des AG KJHG, der dazu erlassenen Verordnung oder des Bundes- bzw. des Landesrechts entsprechen oder diese Pläne aufzuheben. Ein problematischer Moment besteht in der Frage, ob solche Beschlüsse eine direkte Außenwirkung erzielen und damit überhaupt Planfeststellungsbeschlüssen vergleichbar sein können.

Möglicherweise könnte auch die Verbandsklage in Form der Normenkontrolle ein geeignetes Instrument sein, um die Rechtmäßigkeit der Verordnung oder eines be-

⁵ so AGJ, Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken, Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ 2013. BVerwG 7 C 21.12 enthält ebenfalls zumindest den Begriff "altruistische Verbandsklage". Gegen letztere Annahme spricht u.a., dass die Rechtslehre sowohl die altruistische Vertretung von Gemeinwohlinteressen wie auch die egoistische Vertretung von Interessen der Verbandmitglieder kennt. Dass Jugendverbände und Wohlfahrtsverbände möglicherweise auch als Träger von Freizeiteinrichtungen Interesse an einer auskömmlichen Ausstattung des Bereichs haben, dürfte ihnen nicht das Recht nehmen, die Einhaltung verbindlicher rechtlicher Standards einzuklagen.

⁶ BVerwG 7 C 21.12: "Das Verwaltungsgericht hat die Klagebefugnis des Klägers im Ergebnis zu Recht bejaht. Sie folgt aus § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO. Der Kläger kann geltend machen, durch die Ablehnung der Aufstellung eines Luftreinhalteplans, der den Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. ...genügt, in seinen Rechten verletzt zu sein. § 47 Abs. 1 BImSchG räumt nicht nur unmittelbar betroffenen natürlichen Personen, sondern auch nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden das Recht ein, die Aufstellung eines den zwingenden Vorschriften des Luftqualitätsrechts entsprechenden Luftreinhalteplans zu verlangen."

⁷ Schlacke Überindividueller Rechtsschutz: Phänomenologie und Systematik

zirklichen Jugendförderplans zu überprüfen, wenn letztere z. B. wie ein Bebauungsplan als Satzungsnorm ausgestaltet wäre. Auch dies wäre ein innovatives Instrument und mit den entsprechenden Rechtsunsicherheiten behaftet. Mit Hilfe der Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes konnten in Deutschland erstmals Verstöße eines Bebauungsplans gegen drittschützende Umweltvorschriften durch Verbandsklage gerügt werden. Auch hier entsteht u. a. die Frage, ob die Wirkung der Bebaubarkeit eines Grundstücks mit der verfügbaren Infrastruktur für Jugendliche rechtlich vergleichbar ist, oder ob es sich bei solch einem bezirklichen Jugendförderplan letztlich doch um eine behördeninterne Entscheidung handelt, welche erst durch weitere Schritte eine drittschützende Außenwirkung entfaltet. Soweit ein Beschluss keine Rechtsnorm darstellt, kommt ggf. die allgemeine Leistungsklage in Betracht. Diese setzt jedoch gewöhnlich wieder einen subjektiven Rechtsanspruch voraus, welcher vorliegend bisher nicht gegeben ist. Eine solche Verbandsklage sollte sowohl im Interesse des Landes und der Bezirke wie auch im Interesse möglicher Kläger **nicht den Landeshaushalt** als solchen zum Gegenstand haben, da dies kontraproduktive politische und finanzielle Folgen für alle Beteiligten haben müsste und außerdem mit der weitgehenden Souveränität des Haushaltsgesetzgebers kollidiert.

Falls ein politischer Wille besteht, dem für das Recht der Jugendarbeit innovativen Instrument der Verbandsklage näherzutreten, wären demnach **weitere rechtliche Klärungen** notwendig.

Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der in diesem Gutachten unterbreiteten Vorschläge ist eine **deutliche politische Willensbekundung** wie etwa eine Verankerung in einem Koalitionsvertrag. Um eine Gesetzesänderung mit einem Aufbruch in der Jugendpolitik zu verbinden, sollten die Standards eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Niveau darstellen und **finanzplanerisch entsprechend abgesichert** werden.

Obwohl das Vorhaben mit zahlreichen rechtlichen und politischen Herausforderungen verbunden ist, kann erwartet werden, dass eine solche Gesetzesinitiative zu einem neuen **Aufbruch und einer Stärkung der Jugendpolitik und der Jugendarbeit** führen wird. Die hier vorgeschlagenen rechtlichen Instrumente dienen dabei einem **ausgewogenen Ausgleich der Interessen und Rechte** der Jugend, der Jugendverbände, des Bundesgesetzgebers, des Landes Berlin und der Bezirke.

Das Gutachten erhebt keinen Anspruch auf eine erschöpfende Prüfung aller relevanten und komplexen Rechtsfragen oder der haushaltstechnischen Umsetzung, sondern möchte mit einem innovativen Gestaltungsvorschlag konkrete Verbesserungen für die Jugendarbeit in Berlin bewirken und einen entsprechenden **Diskussions- und Gesetzgebungsprozess befördern.**

gez. Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner

gez. Prof. Dr. Bernd Schlüter